



Munich Personal RePEc Archive

# **POLICY OF SOCIAL PROTECTION SPHERE AND THEIR SUSTENABILITY IN THE CONTEXT OF BUDGETARY CONSTRAINTS**

Nicolae Razvan Argesanu

"Alexandru I. Cuza" University, Iasi

May 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/47800/>

MPRA Paper No. 47800, posted 27 July 2013 10:48 UTC

# POLITICI DIN SFERA PROTECŢIEI SOCIALE ÎN SUSTENABILITATEA LOR ÎN CONTEXTUL CONSTRÂNGERILOR BUGETARE\*

Nicolae Răzvan Argeanu  
„Alexandru Ioan Cuza” University, Iaşi  
argeanu@yahoo.com

**Abstract:** Prin acest articol se doreşte să se propună un nou cadru de abordare a protecţiei sociale, pornind de la identificarea unui teren comun, sau cel puţin, a unui anumit grad de convergenţă a diferitelor abordări din literatura de specialitate cu privire la aria sa de manifestare, obiectivele şi configuraţia protecţiei sociale şi reliefând, ulterior, impactul politicilor din acest domeniu asupra economiei şi societăţii în general. Vom constata că o atenţie sporită trebuie acordată aspectelor integrative/de coerenţă corelativă a politicilor din sfera protecţiei sociale care ar permite o mai bună eficientizare şi raţionalizare a costurilor sociale în general şi, în special, a celor ce au impact direct asupra finanţelor publice.

**Keywords:** protecţie socială, asigurări sociale, asistenţă socială, sustenabilitate, sistem de protecţie socială

## I. CADRUL CONCEPTUAL ÎN OPERAŢIONAL AL PROTECŢIEI SOCIALE

În timp ce, de principiu, putem spune, că există un anumit consens cu privire la importanţa protecţiei sociale, fiind acceptat, astfel, oarecum, în unanimitate<sup>1</sup>, ideea potrivit căreia *protecţia socială constituie un răspuns eficient la sursele de vulnerabilitate [...], şi o componentă esenţială al strategiilor de dezvoltare economică şi socială*<sup>2</sup>, limitele sale conceptuale şi definiţiile practice rămân încă deschise diferitelor interpretări, existând o gamă largă de abordări privind aria sa de manifestare, obiectivele şi, implicit, configuraţia acesteia.

Cu toate acestea, se constată un număr tot mai mare de încercări de a se găsi un teren comun sau, cel puţin, un anumit grad de convergenţă a diferitelor abordări<sup>3</sup>. Alăturându-ne

---

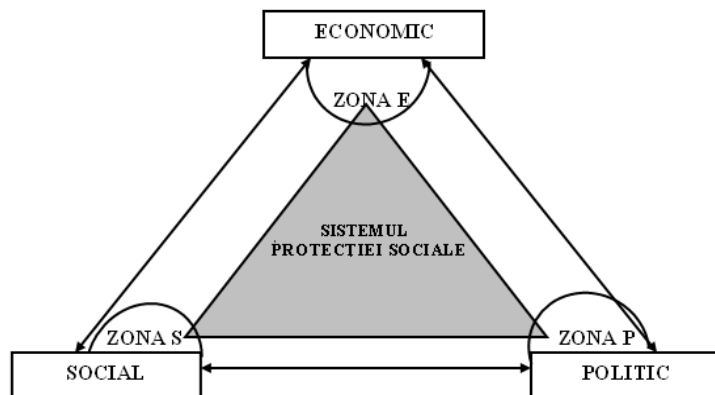
<sup>1</sup> A se vedea: Inter-American Development Bank (IADB), *Social Protection for Equity and Growth*, Washington DC, 2000; United Nations Economic and Social Council, *Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world*, Washington DC, 2000; Asian Development Bank (ADB), *Social Protection Strategy*, Manila, 2001; International Labour Office (ILO), *Social Security: A New Consensus*, Geneva, 2001a; World Bank, *Social Protection Strategy: from Safety Net to Springboard*, Washington DC, 2001; Help Age International (HAI), *Population Ageing and Development: New Strategies for Social Protection*, London, 2003; DFID, *Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and the challenge ahead*, London, 2005.

<sup>2</sup> Barrientos, A., Hulme, D., *Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution*, *Brooks World Poverty Institute*, WP 30, 2008, p. 3.

<sup>3</sup> A se vedea: Institute of Development Studies (IDS), Overseas Development Institute (ODI), UEA-DEV (School of International Development at the University of East Anglia) and RHVP (Regional Hunger and Vulnerability Programme), *Social Protection in Africa: Where Next?*, Brighton, London, Norwich and Johannesburg, 2010; DFID, Help Age Int., Hope & Homes for Children, IDS, ILO, ODI, Save the Children UK, UNDP, UNICEF & World Bank, *Joint Statement on Advancing Child-Sensitive Social Protection*, New York, 2009; Sabates-Wheeler, R., Haddad, L., *Reconciling Different Concepts of Risk and Vulnerability: A Review of Donor Documents*, WP, Paris, 2005.

acestui „anevoios” demers, într-o prim faz , am pornit de la ideea potrivit căreia *protecția socială se referă la protecția pe care societatea o oferă membrilor săi printr-o serie de măsuri/acțiuni publice care spuns la anumite niveluri de vulnerabilitate, riscuri și constrângeri, considerate, din punct de vedere social, inacceptabile într-un anumit regim politic sau societate*<sup>4</sup>.

Din acest unghi de abordare, protecția socială , apreciem că , poate fi plasată în centrul triadei economic-social-politic, studiul său neputând fi izolat de studiul societății luat ca un întreg al aspectelor sale sociale, economice și politice.



**Figura nr. 1: Relațiile de interferență și concordanță economic-social-politic**

Identificarea relațiilor existente între economic-social și politic reflectă în fond descifrarea schemei de funcționare a societății<sup>5</sup>, implicit, am spune noi, a protecției sociale, ce are la bază un întreg sistem de principii și măsuri pe care întreaga societate - nu numai guvernul - le utilizează pentru alocarea și distribuirea resurselor economice, pentru prevenirea, diminuarea sau combaterea *contrângerilor absolute și vulnerabilităților structurale sau tranzitorii a persoanelor și a raselor*<sup>6</sup> și a evenimentelor mai mult sau mai puțin prezicibile, legate de conduita umană și de desfășurarea vieții<sup>7</sup> având incidență comună asupra situației economice a indivizilor prin diminuarea veniturilor sau, invers, prin creșterea cheltuielilor<sup>8</sup>. În această ordine de idei ne apropiem de ceea ce Norton, Conway și Foster numesc politic social de bază, ca partea unui cadru mai larg al politicii sociale și în cadrul căreia atenția este orientată , în principal, spre<sup>9</sup>:

- dezvoltarea suportului social<sup>10</sup> pentru programele de reformă ;
- promovarea justiției sociale și a echității, astfel încât să permită o creștere economică mai eficientă și mai echitabilă ;

<sup>4</sup> Norton, A., Conway, T., Foster, M., *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for policy and practice in international development*, Overseas Development Institute, London, 2001, WP 143, p. 7.

<sup>5</sup> Iovițoiu, M., *Bazele politicii sociale*, editura Eficient, București, 1997, p. 17.

<sup>6</sup> Norton, A., Conway, T., Foster, M., op.cit., p. 7.

<sup>7</sup> Pop, D., *Discuții de dreptul securității sociale*, Editura Rosetti, București, 2006, p. 108.

<sup>8</sup> Pretot, X., Dupeyroux, J.-J., *Droit de la securitate sociale*, Dalloz, Paris, 2000, pp. 5-7.

<sup>9</sup> Norton, A., Conway, T., Foster, M., op. cit., p. 24.

<sup>10</sup> Suportul social numește totalitatea modalităților prin care, din partea societății, la nivel global sau secvențial, local, privind comunitatea, se acordă sprijin atât pentru supraviețuire cât și pentru dezvoltare.

- asigurarea unui suport social adecvat celor aflați în afara pieței muncii, cu insuficiente resurse pentru a-și asigura un standard minim de trai;
- asigurarea protecției împotriva riscurilor pentru toți cetățenii;
- asigurarea unui standard de viață acceptabil pentru toți;
- facilitarea investițiilor în capitalul uman pentru gospodăriile comunității;
- dezvoltarea capacității oamenilor de a-și asuma riscuri economice și un standard de viață corespunzător cu aspirațiile;
- promovarea coeziunii și a solidarității sociale;
- compensarea declinului efectivității sistemelor tradiționale informale pentru creșterea securității nivelului de trai;
- asigurarea continuității de acces pentru toți pentru serviciile de bază necesare dezvoltării capitalului uman și menținerii nevoilor de bază.

Din perspectiva celor relatate anterior, „protecția socială” ocupă o plajă extrem de largă implicând o gamă variată de inițiative și programe<sup>11</sup>. Totuși, trebuie menționat faptul că pe coordonatele spațiu-timp pot fi descrise o varietate aproape infinită de abordări, existând și în momente ale istoriei în care protecția socială se suprapune cu peste trei sferturi din politica socială, după cum există contexte în care aceasta se reduce considerabil, limitându-se la acordarea unor beneficii minimale pentru persoanele fără venituri.

Diferențele în delimitarea ariei de manifestare a protecției sociale provin din raportarea la un context politico-economic variabil în timp dar și din asumarea unor tradiții legate de cultura politică a fiecărei societăți.

În aceste condiții, cu scopul de a îndeplini cât mai bine nevoile de analiză a politicilor sociale de bază și de colectare a datelor referitoare la acestea, la nivel internațional, vom avea în vedere definiția convențională formulată la nivelul Uniunii Europene, potrivit căreia prin protecție socială se face referire la toate intervențiile organismelor publice sau private destinate să elibereze gospodăriile și persoanele fizice de povara unui set definit de riscuri sau nevoi, mai exact boală/îngrijire a sănătății, invaliditate, bătrânețe, supraviețuitori (în cazul decesului sau în torului legal), familie/copii, omaj, locuință, excludere socială (alte riscuri neincluse în celelalte categorii), cu condiția să nu existe reciprocitate simultană și nici un acord individual

---

<sup>11</sup> A se vedea: Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M., Drake, L., *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets*, Child Development and the Education Sector, World Bank, Washington DC, 2009; Devereux, S., Sabates-Wheeler, R., Dorward, A., Poulton, C., Guenther, B., Al-Hassan, R., *Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development*, Report prepared for Food and Agriculture Organization (FAO), Rome, 2008; Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Extending Social Protection in Health: Developing Countries' Experiences, Lessons Learnt and Recommendations*, Eschborn, 2007; Greenblot, K., *Social Protection in the Era of HIV and AIDS: Examining the Role of Food-based Programming*, WFP, Occasional Paper No. 17. Rome, 2007.

implicat<sup>12</sup>. În vederea în elegerii cât mai bine a acestei definiții trebuie făcute următoarele precizări:

- condiția ca intervenția să vină din partea organismelor publice sau private implică excluderea din sfera protecției sociale a transferurilor directe de resurse între gospodării sau persoane sub formă de cadouri, ajutor de la rude și a a mai departe, chiar dacă scopul lor este de a proteja destinatarul împotriva riscurilor sau nevoilor enumerate;
- riscurile și nevoile a că cum sunt definite limitează domeniul de aplicare a protecției sociale în zonele care sunt resimțite a fi cele mai relevante la nivelul comunității europene și în același timp, având în vedere diversitatea sistemelor de protecție socială din statele Uniunii Europene, generat, în principal de structurile legislative și instituționale, dar nu numai, definesc scopul primar pentru care resursele și beneficiile sunt acordate;
- prin condiția de inexistență a reciprocității simultane se dorește a se exclude din sfera de aplicare a protecției sociale toate acele situații în care beneficiarul este obligat să ofere în schimb ceva cu o valoare echivalentă. Spre exemplu, în timp ce creditele cu dobândă acordate populației nu reprezintă o formă de protecție socială deoarece debitorul se angajează să plătească dobândă și să ramburseze suma de capital, în cazul împrumutului fără dobândă sau acordat la o rată la dobândă mult sub rata curentă de piață, din motive de protecție socială, valoarea dobânzii la care s-a renunțat este considerată a reprezenta un beneficiu social;
- prin condiția de inexistență a unui acord individual se dorește a fi excluse din sfera protecției sociale toate polițele de asigurare încheiate la inițiativa privată a persoanelor fizice sau a gospodăriilor în interesul personal al acestora.

În marea lor majoritate aceste intervenții sunt realizate prin intermediul programelor de asigurări sociale și a plaselor de siguranță/asistență socială.

**Asigurările sociale** reprezentând una dintre principalele componente ale unui *mecanism interpus între o situație potențial de risc prezent și o situație corectabilă, și poate fi evitabilă, de dezastru, adunând resurse care să garanteze mecanismul*<sup>13</sup>, reunește deopotrivă, *planul individual, al persoanei umane, și cel social, al colectivității, al relațiilor dintre oameni, pentru sporirea certitudinii reușitei unei acțiuni specifice aflate în desfășurare*<sup>14</sup>. Acesta este unul dintre motivele pentru care asigurările sociale sunt considerate a fi cel mai important mijloc de realizare a protecției populației active în caz de producere a unor evenimente considerate ca riscuri de natură fizică (cele care afectează total sau parțial capacitatea de muncă), riscuri economice (care împiedică o persoană să exercite o activitate producătoare de venit) sau riscuri

<sup>12</sup> ESSPROS Manual, *The European Systems of integrated Social PROtection Statistics*, 2008, p. 9.

<sup>13</sup> Gâlcă, C., Conceptul de securitate socială, în *Revista de dreptul muncii și securității sociale*, anul I, nr. 1/2008, p. 12-21.

<sup>14</sup> Mărgineanu, I., Asigurările sociale, în Zamfir, C., Zamfir, E., (coord.), *Politici Sociale. România în context European*, ed. Alternative, București, 1995, p. 78.

sociale (care diminuează în mod substanțial veniturile persoanelor și implicit mijloacele de subzistență). De regulă, sunt avute în vedere omajul, maternitatea, îmbolnăvirile, invaliditatea, bătrânețea sau decesul asiguratului cu moștenitori dependenți.

**Plasele de siguranță/asistență socială**, delimitând un ansamblu de instituții, programe, măsuri, activități profesionalizate de protejare a unor persoane, grupuri, comunități cu probleme sociale, aflate temporar în dificultate, în criză și deci vulnerabile, includ/e transferurile în numerar necontributive, tichetele sau bunurile (în cea mai mare parte produse alimentare de bază) acordate sub diverse moduri, necondiționat sau condiționat, sau sub forma unor retribuții financiare pentru munca prestată în interesul public și al comunității (alimente și bani pentru muncă)<sup>15</sup>. De asemenea, acestea pot include și alte intervenții menite a îmbunătăți accesul la alimentele esențiale de bază, cum ar fi subvențiile de preuri<sup>16</sup>.

Trebuie menționat faptul că prin utilizarea termenului de plase de siguranță dorim a face referire la acele măsuri compensatorii pe termen scurt<sup>17</sup>, dar nu neapărat acordate doar în timpul perioadelor de ajustare structurală sau a altor crize naționale, așa cum au fost ele elaborate inițial<sup>18</sup>. Tocmai în acest context acceptăm sinonimia termenului de plase de siguranță cu cel de asistență socială.

Cu privire la definiția convențională formulată la nivelul Uniunii Europene în ceea ce privește conceptul de protecție socială este de remarcat faptul că riscurile și nevoile menționate a fi necesare de acoperit delimitează o **sferă a protecției sociale în sens restrâns**, oferită, în principal, din perspectiva securității sociale, al cărei obiectiv major este acela de a asigura niveluri minime de securitate a veniturilor, pe durata copilăriei, a perioadei active și a bătrâneții, precum și accesul la asistență medicală de bază, la preuri accesibile. Astfel, protecția socială în accepțiunea sa restrictivă se conformează, dacă am putea spune astfel, percepțelor art. 25 din Declarația universală a drepturilor omului, care stipulează că: *Orice om are dreptul la [...] îngrijirea medicală, precum și [la] serviciile sociale necesare; el are dreptul la asigurare în caz de omaj, boală, invaliditate, vдовле, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința sa. Mama și copilul au dreptul la ajutor și ocrotire deosebite. Toți copiii, fie că sunt născuți în cadrul unei căsătorii sau în afara acesteia, se bucură de aceeași protecție socială*.

---

<sup>15</sup> A se vedea: Gentilini, U., Omamo, S.W., *Unveiling Social Safety Nets*, WFP, Occasional Paper No. 20, Rome, 2009; Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E., Ouerghi, A., *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, World Bank, Washington DC, 2008.

<sup>16</sup> Alderman, H., *Subsidies as Social Safety Nets: Effectiveness and Challenges*, World Bank, Social Protection Discussion Paper No. 0224, Washington DC, 2002.

<sup>17</sup> Ciuc, V., Crăciuneanu, V., *Protecția socială și asigurări*, editura Pararela 45, Pitești, 2009, p. 62.

<sup>18</sup> Shepherd, A., Marcus, R., Barrientos, A., *Policy Paper on Social Protection*, UK Department for International Development (DFID) paper on social protection, London, 2004, p. 12.

Riscurile care exced sfera protecției sociale în sens restrâns sunt cele specifice unei piețe într-o continuă schimbare, a individualizării informației în calitate de factor de producție și a globalizării, mai exact riscul degradării calificărilor, cunoștințelor și aptitudinilor, împreună cu o serie de riscuri asociate cu migrația pentru muncă. Acestea sunt caracteristice fie unor anumite circumstanțe de timp (o anumită perioadă, faza ciclului economic și de afaceri) fie unor circumstanțe spațiale (o anumită regiune sau țară), iar atenuarea sau combaterea lor este posibilă prin  **măsurile și politicile active de pe piața muncii**, recunoscute, de altfel, la nivelul Uniunii Europene ca element constitutiv, alături de asigurările sociale și asistența socială, al sferei protecției sociale în sens larg.

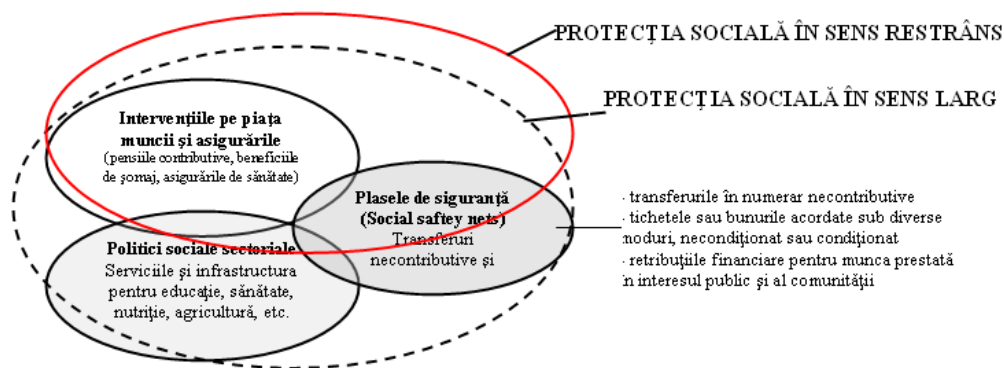
În totuși, pentru a putea oferi o imagine mai cuprinzătoare a ceea ce se dorește a se închege prin utilizarea conceptului de protecție socială, mai ales în ultima perioadă, trebuie să precizăm faptul că Ugo Gentilini și Steven Were Omamo consideră că alături de cele trei mari componente ale protecției sociale, menționate anterior, mai exact asigurările sociale, plasele de siguranță/asistența socială și măsurile și politicile active de pe piața muncii, trebuie avute în vedere și **politicile sociale sectoriale**, acestea din urmă fiind când referire, în principal, la acele măsuri prin care se asigură suportul social, sau, în altă ordine de idei, infrastructura necesară furnizării unui nivel esențial de bunuri și servicii sociale cum ar fi sănătatea, apă și canalizarea, educația, hrana, locuința, etc., accesibile pentru toți.

Drept urmare, considerăm că aria de manifestare a protecției pe care societatea o oferă membrilor săi printr-o serie de măsuri publice ca răspuns la anumite niveluri de vulnerabilitate, risc și constrângeri, considerate, din punct de vedere social, inacceptabile într-un anumit regim politic sau societate<sup>19</sup> implică o abordare restrictivă, în cadrul căreia atenția este orientată spre oferirea unui set de bază de drepturi sociale esențiale și de transferuri, în numerar și în natură, pentru a asigura un venit minim de subsistență și de securitate pentru toți și pentru a facilita cererea efectivă pentru și accesul la bunuri și servicii esențiale, succedat, am putea spune, de sfera intervențiilor pe piața forței de muncă, al căror obiectiv, în cea mai mare parte a lor, ar viza asigurarea procesului de formare și dezvoltare a personalității umane, menite să neutralizeze factorii negativi, care influențează asupra personalității și să creeze condiții prielnice pentru afirmarea individului, dar și pentru îmbunătățirea mediului de afaceri<sup>20</sup> și, în largă măsură, într-o accepțiune extrem de generoasă prin componenta serviciilor sociale oferite ca parte a politicilor sectoriale.

---

<sup>19</sup> Norton., A., Conway, T., Foster, M., op. cit., p. 7.

<sup>20</sup> International Organization of Employers (IOE), Explanatory Note: *The concept of social protection floor*, 2011.



**Figura nr. 2: Elementele componente ale protecției sociale**

**Sursa:** adaptare după Ugo Gentilini, Steven Were Omamo, Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world, *Food Policy*, Volume 36, Issue 3, June 2011, pp. 329-340.

Prin reprezentarea grafică de mai sus s-a dorit a se evidenția și acele zone de interferență, dacă am putea să le numim astfel, ale elementelor componente ale protecției sociale, tocmai în contextul în care complementaritatea și complementaritatea programelor de protecție socială sunt condiții esențiale în vederea asigurării îndeplinirii celor trei funcții de bază ale unui sistem de protecție socială luat ca un întreg, mai exact:

- protejarea veniturilor și a consumului în fața unor *evenimente mai mult sau mai puțin preveziabile, legate de conduita umană și de desfășurarea vieții*, cum ar fi boală /îngrijirea sănătății, invaliditate, bătrânețe, supraviețuitori, omaj;
- combaterea sărăciei și asigurarea accesului tuturor la un set de bază de bunuri și servicii;
- îmbunătățirea oportunităților persoanelor fizice de a obține venituri prin stimularea investițiilor în capitalul uman și utilizarea eficientă a acestuia.

Cu referire la funcțiile de bază a unui sistem de protecție socială trebuie precizat faptul că, cu toate că în literatura de specialitate sunt utilizați diferiți termeni<sup>21</sup> pentru a numi aceste funcții, dincolo de semantică, există un acord general cu privire la sensul și scopul lor, acesta din urmă fiind evidențiat și de noi în paragraful anterior.

În mod tradițional, după cum s-ar putea deduce și din paragrafele anterioare, cele trei funcții de bază ale unui sistem de protecție socială sunt atribuite în mod individual unei anumite categorii de inițiative și/sau programe. Spre exemplu, se consideră că prin programele de asigurări sociale se urmărește protejarea veniturilor și a consumului, prin asistența socială este

<sup>21</sup> Spre exemplu: **Risk Management Framework** face referire la: 1. Risk Mitigation; 2. Risk Coping; 3. Risk Reduction; **Latin America Social Protection Strategy** are în vedere: 1. Consumption Smoothing; 2. Poverty Reduction; 3. Human Capital Promotion; **World Bank Social Protection Strategy** face referire la: 1. Resilience; 2. Equity; 3. Opportunity.



avut în vedere combaterea sărăciei, iar prin măsurile și politicile active de pe piața a muncii se asigură o îmbunătățire a oportunităților persoanelor fizice de a obține venituri<sup>22</sup>.

Totuși, nevoile actuale, îndeosebi, de eficientizare și raționalizare a cheltuielilor bugetare, obligă la o abordare a protecției sociale dintr-o perspectivă mult mai largă, am putea spune, orientată, în principal, spre modul în care instrumentele care stau la baza acestor programe - economisirea obligatorie, transferul riscului prin distribuție, aranjamentele redistributive - pot conlucra împreună pentru îndeplinirea celor trei funcții. Astfel, în loc să avem trei categorii de programe care operează în mod independent, concentrându-se pe diferite riscuri, vom avea un ansamblu de instrumente care interacționează și se completează reciproc pentru acoperirea unui anumit risc. Aceasta presupune combinarea în grade diferite a celor trei funcții de bază ale unui sistem de protecție socială în funcție de riscul ce necesită a fi gestionat.

În această ordine de idei, primul lucru care trebuie făcut face referire, în principal, la modul în care diferitele tipuri de instrumente pot fi combinate pentru a gestiona un anumit risc sau, după caz, cum un anumit tip de instrument poate contribui la prevenirea, diminuarea sau combaterea unor riscuri diferite, după cum se poate vedea din tabelul nr. 1.

**Tabel nr. 1: Legătura dintre tipurile de instrumente de bază și riscuri**

RISCURI	Tipuri de instrumente						
	Economii	Transferul riscului prin distribuție	Transferuri către beneficiari și furnizori	Formarea capitalului uman - Instruire	Subvenții salariale	Accesul la servicii	Acordarea de credite
Boală/îngrijire a sănătății	X	X	X			X	
Invaliditate	X	X	X	X	X	X	X
Bătrânețe	X	X	X	X		X	X
Supraviețuitori	X	X	X				
Familie/copii			X	X	X	X	
Șomaj	X	X	X	X	X	X	X
Sărăcie			X	X	X	X	X

**Sursa:** adaptare după Robalino, D. A., Rawlings, L., Walker, I., *Building Social Protection and Labor Systems*, Background Paper for the World-Bank 2012 - 2022 Social Protection and Labor Strategy.

Din perspectiva celor prezentate în tabelul de mai sus, putem constata, spre exemplu, că :

- asistența pentru cei săraci apoi de muncă nu trebuie să se rezume doar la acordarea de transferuri condiționate sau necondiționate, în numerar sau în natură, ci, ideal, ar trebui să cuprindă și acele programe care ar oferi acestora posibilitatea de dezvoltare a aptitudinilor, astfel încât să poată deveni mai „productivi” și mai puțin dependenți. Doar astfel, oamenilor nevoiași, asemănând, de către Muhammad Yunus și Karl Weber, „arborilor bonsai”<sup>23</sup>, li se poate asigura un mediu în care să poată progresa, elibera energia și creativitatea;

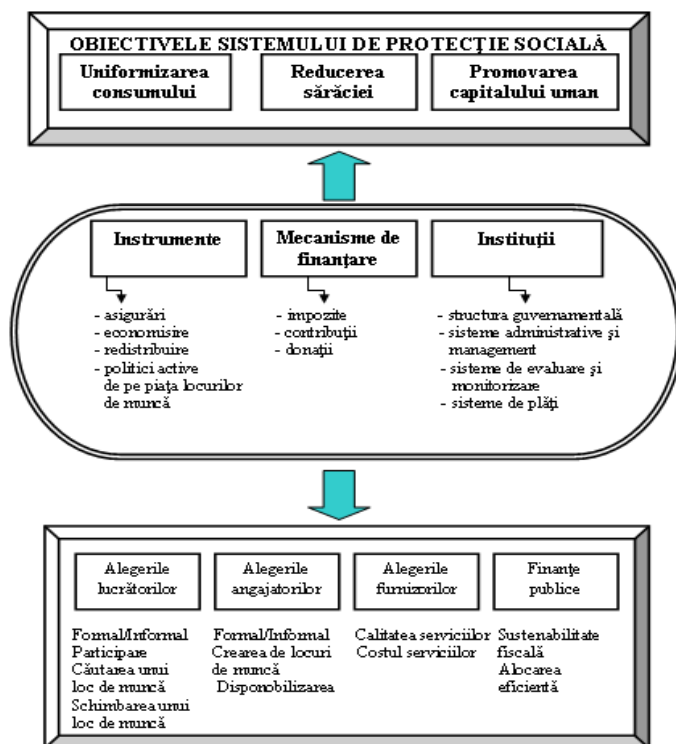
<sup>22</sup> A se vedea Holzmann, R., Jorgesen, S., *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*, Social Protection Discussion Paper No. 0006, Washington DC: World Bank, 2000.

<sup>23</sup> Yunus, M., Weber, K., *Dezvoltarea afacerilor sociale: o nouă formă a capitalismului ce ărspunde nevoilor urgente ale umanității*, Ed. Curtea Veche, București, 2010.

- conturile de economii obligatorii pot fi folosite simultan pentru asigurarea de resurse necesare plății beneficiilor de omaj și invaliditate, pensiilor pentru limit de vârstă, inclusiv de urmași;
- transferurile pot fi implicate în gestionarea eficientă a diferitelor riscuri dar, în acest caz trebuie să se asigure o distribuție echitabilă, între diferite grupuri de populație, a resurselor bugetare disponibile;
- măsurile active de formare a capitalului uman pot ajuta mai multe categorii de indivizi să depășească o varietate de riscuri, contribuind la înregistrarea unor economii de scară; etc.

Alături de instrumentele menționate anterior, un aspect la fel de important îl constituie mecanismele de finanțare și aranjamentele instituționale, în acest din urmă caz dorind a face referire la organizarea instituțională, structura guvernamentală, sistemele administrative și de management, sistemele informaționale, inclusiv sistemele de monitorizare și evaluare.

În această ordine de idei, schema simplificată de funcționare a protecției pe care societatea o oferă membrilor săi printr-o serie de măsuri publice ca răspuns la anumite niveluri de vulnerabilitate, risc și constrângeri, considerate, din punct de vedere social, inacceptabile într-un anumit regim politic sau societate<sup>24</sup> este cea redată în figura de mai jos.



**Figura nr. 3: Sistemul de protecție socială**

**Sursa:** adaptare după Robalino, D. A., *Building Social Protection Systems in Middle and Low Income Countries*, Human Development Network, World Bank, 2011.

<sup>24</sup> Norton., A., Conway, T., Foster, M., op. cit., p. 7.

## **II. POLITICI ÎN SFERA PROTECȚIEI SOCIALE ȘI SUSTENABILITATEA LOR ÎN CONTEXTUL CONSTRÂNGERILOR BUGETARE**

Prin utilizarea conceptului de politici („policy”) dorim a face referire la acele seturi de măsuri și activități, coerent structurate în raport cu realizarea unor obiective, prin care statul sau guvernele locale intervin într-un anumit domeniu cu scopul de a corecta acțiunea pieței libere sau de a promova valorile acceptate social, de pildă valorile importante într-o societate democratică modernă (libertatea, egalitatea, dreptatea, drepturile persoanelor).

În sfera protecției sociale, pentru a pune de acord următoarea măsura în următoarea nivelului de trai a majorității populației față de posibilitățile oferite de economie, dar și pentru a proteja posibilitățile mai scăzute ale populației, guvernele aplică diferite programe, în cadrul politicii sociale, în funcție de sursele de care dispun, de concepția asupra fenomenelor, a doctrinelor politice ale partidelor aflate la putere etc.. În acest cadru și pe fundalul, am putea spune, a *disputei între social-democrați și neo-liberali, altfel spus între keynesieni și friedmanieni*<sup>25</sup>, sunt prevăzute programe care cuprind obiective, termene, resurse, modalități de alocare, eficiența măsurilor preconizate etc., toate încadrate într-un sistem instituțional de protecție socială la funcționarea căreia aproape toți cetățenii contribuie pe măsura posibilităților lor. Putem vorbi în acest context, de realizarea acelui consens relativ înalt în societate, ca urmare a unor interese mai generale de solidaritate umană, integrare socială, crearea unui sistem de datorii și obligații cetățenești etc.

Trebuie precizat faptul că politicile din sfera protecției sociale fac referire doar la partea unui cadru mai larg al politicii sociale, aceasta din urmă fiind înțeleasă ca *ansamblul reglementărilor, măsurilor și activităților întreprinse în principal de stat (dar posibil și de alți agenți interesați) în scopul modificării parametrilor vieții sociale a unei comunități, într-un sens considerat dezirabil la un moment dat*<sup>26</sup>. Legătura dintre protecția socială și cadrul mai larg al politicii sociale este important pentru realizarea de analize și pentru prioritizarea cheltuielilor publice și alegerii politicii publice cele mai bune.

În fapt, într-un mod simplificat de a privi lucrurile într-o prim fază, prin politicile din sfera protecției sociale statul intervine în economie și societate stabilind instrumentele, mecanismele de finanțare și aranjamentele instituționale al căror efort comun este acela de a<sup>27</sup>:

- garantarea indivizilor și familiilor un venit minim, independent de mărimea pieței și a proprietăților lor;
- diminuarea ariei de nesiguranță și punerea în gardă a indivizilor și familiilor să confrunte „contingentele sociale” determinate;

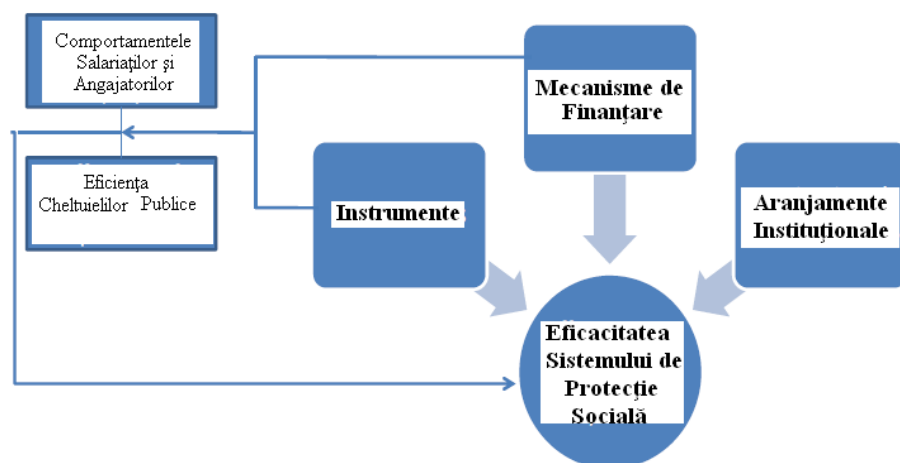
<sup>25</sup> Dahrendorf, Ralf, *Conflictul social modern (Eseu despre politica libertății)*, București, Ed. Humanitas, 1996

<sup>26</sup> Zamfir, E., Zamfir, C., *Politici sociale: România în context european*, București, Ed. Alternative, 1995, p. 98

<sup>27</sup> A se vedea Briggs, A., *The Welfare State in Historical Perspective*, *The Welfare State*, London, Harper, 1967, pp. 22-45.

- asigură că toți cetățenii, fără deosebire de clasă și de statut, se pot bucura de standarde mai bune, disponibile în raport cu o gamă predeterminată de servicii sociale.

Sustenabilitatea acestor politici este legată intrinsec de mediul social pe care se grefează în condiții concrete de timp și spațiu, de conexiunile și condiționările reciproce ce caracterizează manifestarea proceselor financiare pe care le antrenează în contextul larg al reproducției, inclusiv al efectelor induse în mediul economic. Spre exemplu, instrumentele și mecanismele de finanțare ale unui sistem de protecție socială influențează alegerile individuale ale persoanelor apte de muncă. Aceste alegeri fac referire, în principal, la acele decizii de: a participa sau nu la forța de muncă; a accepta sau nu un loc de muncă în sectorul formal sau, dimpotrivă, în cel informal; a declara veniturile reale la autoritățile fiscale; a investi mai mult sau mai puțin timp în căutarea unui loc de muncă; când să se pensioneze, precum și dacă să adere la „jocul sistemului” solicitând beneficii de invaliditate. Lucrătorii vor lua astfel de decizii ca răspuns la formulele de beneficii și condițiile de eligibilitate ale programelor de protecție socială, dar și în funcție de nivelul contribuțiilor de asigurări sociale. De exemplu, dacă nivelul contribuțiilor de asigurări sociale crește, beneficiile rămânând neschimbate, nivelul de salarizare a lucrătorilor se reduce și, implicit, crește „prăpastia” dintre costul total al forței de muncă plătit de angajator și beneficiul financiar net obținut de lucrător, care pot să descurajeze eforturile pentru munca din sectorul formal.



**Figura nr. 4: Efectele directe și indirecte ale politicilor din sfera protecției sociale**

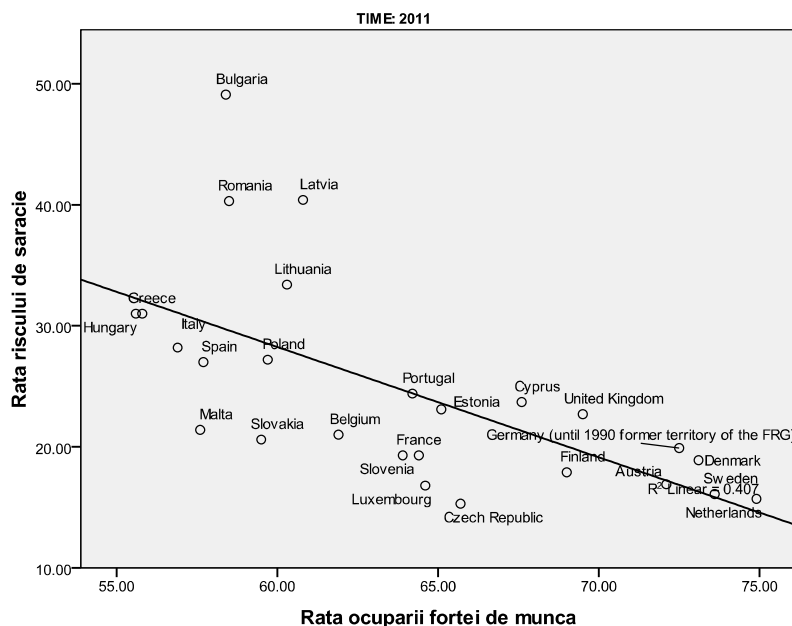
**Sursa:** adaptare după Robalino, D. A., Rawlings, L., Walker, I., *Building Social Protection and Labor Systems*, Background Paper for the World-Bank 2012 - 2022 Social Protection and Labor Strategy.

De asemenea, o atenție sporită trebuie acordată aspectelor integrative/de coerență corelativă a politicilor din sfera protecției sociale. Dorim astfel să atragem atenția, mai ales în contextul constrângerilor fiscal-bugetare, asupra necesității corelării și coordonării programelor de protecție socială în interiorul funcțiilor de bază ale sistemului, care ar permite o mai bună

eficientizare și raționalizare a costurilor sociale în general și, în special, a celor ce au impact direct asupra finanțelor publice, respectiv:

- a) acordarea beneficiilor sau transferurilor sociale în numerar sau în natură, unice sau periodice;
- b) finanțarea serviciilor sociale din fonduri bugetare (servicii educaționale, servicii de sănătate, servicii acordate unor categorii sau grupuri sociale considerate a fi vulnerabile);
- c) asigurarea unor gratuități, prin producerea unor servicii sau plata integrală a celui ce le produce, cu scopul de a crește egalitatea de șansă a indivizilor și echitatea distribuirii unor resurse în societate;
- d) acordarea de subvenții celor care produc anumite servicii sau pentru cumpărător, cu scopul de a încuraja consumul anumitor bunuri și servicii considerate de bază;
- e) scutiri de taxe și impozite - anumite categorii sociale sunt scutite parțial sau total de plata impozitelor sau taxelor (de exemplu, în România, un procent din venitul unuia dintre părinți este scutit de impozitare pentru fiecare copil aflat în întreținere).

După cum se poate observa, în figura 7 se are în vedere gradul de eficacitate a unui sistem de protecție socială, dezbătut în literatura de specialitate<sup>28</sup>, ca și capacitatea acestuia de a oferi suficiente stimulente pentru muncă și, prin urmare, de a contribui la înregistrarea unei rate ridicate de ocupare a forței de muncă, aceasta din urmă fiind într-o strânsă legătură inversă cu rata riscului de sărăcie și excluziune socială, așa cum se poate observa și în figura 8.



**Figura nr. 5: Legătura dintre rata riscului de sărăcie și rata de ocupare a forței de muncă**

**Sursa:** prelucrare autor în programul SPSS pe baza datelor Eurostat

**Notă:** Coeficientul de corelație Pearson este egal cu -0.638, ceea ce sugerează că între rata de ocupare a forței de muncă și rata riscului de sărăcie există o legătură inversă. Valoarea Sig. corespunde „testului t”, egală cu 0, evidențiază că nu greșim dacă afirmăm că între cele două variabile există o corelație semnificativă.

<sup>28</sup> A se vedea Sapir, A., *Globalization and Reform of European Social Models*, JCMS, vol. 44, nr. 2, pp.378.

În această ordine de idei dorim a atrage atenția asupra acelor măsuri necesare a fi luate în vederea eliminării anumitor compromisuri (trade-offs) în domeniile economic și social, mai exact:

- compromisul dintre costul ridicat al forței de muncă și gradul de ocupare (creșterea fiscalității suportate de firme reduce numărul de locuri de muncă nou create și rata de ocupare);
- compromisul dintre beneficiile ridicate pentru omaj și pensii și rata de ocupare pe piața muncii (acordarea unor ajutoare de omaj ridicate - ca pondere din salariul anterior - și pe o perioadă îndelungată diminuează stimulentele pentru căutarea unui loc de muncă);
- compromisul dintre eficiența macroeconomică și inegalitatea ridicată a veniturilor (creșterea fiscalității permite redistribuirea unor sume mari, dar afectează negativ nivelul de eficiență economică).

Avem, astfel, în vedere, în principal, politicile active de pe piața muncii combinate cu măsurile de securitate socială, nu în cele din urmă, menținerea unui nivel acceptabil al fiscalității prin înregistrarea unei creșteri a bazei de impozitare, ca urmare a stimulării creșterii și ocupării.

În întreaga lume, dar în special în cadrul grupului geo-social mediteranean și continental, rile au fost și sunt puse în continuare în fața necesității reformării sistemelor de protecție socială astfel încât ele să fie viabile din punct de vedere financiar și să rămână echitabile. Un sistem de protecție socială este echitabil în măsura în care asigură menținerea unui risc al sărăciei relativ scăzut și contribuie la reducerea inegalității distribuției veniturilor<sup>29</sup>. Totuși trebuie avut în vedere că mecanismele redistributive și fiscalitatea împovăritoare sunt sursele problemelor economice pe care Europa le traversează în prezent.

Principalele tendințe manifestate în lume, în domeniul protecției sociale, la sfârșitul secolului trecut și începutul acestui secol, au fost spre:

- comprehensivitate – extinderea sferei de cuprindere a beneficiarilor;
- ajustare – revalorizarea și/sau reducerea generozității prestațiilor;
- descentralizare – redefinirea cadrului organizatoric și transferul de responsabilități;
- complementaritate – programe complementare sau finanțări mixte;
- privatizare – limitarea rolului statului în organizare și/sau finanțare.

Deși, în varianta optimistă, majoritatea țărilor au posibilitățile fiscale necesare pentru demararea intervențiilor considerate prioritare, trebuie analizat cu atenție caracterul durabil pe termen lung atunci când se proiectează amploarea și anvergura programelor de protecție socială. Adesea, când se discută extinderea acestor programe implică, în general, fie o sporire a mobilizării

---

<sup>29</sup> Idem.

resurselor interne, fie o realocare în cadrul bugetelor. În condițiile în care resursele financiare ale societății, în general, și cele aflate la dispoziția statului, în special, au un caracter limitat, de prim însemnătate apare, astfel, determinarea mărимii cheltuielilor publice ca proporție în P.I.B., deoarece acesta reprezintă sursa de bază în finanțarea lor și condiționează, în mod decisiv, potențialul financiar al țării. Or, menținerea volumului cheltuielilor publice în limite acceptabile față de dimensiunile PIB obținabil este premisa indispensabilă pentru ca acestea să fie finanțate din resursele normale (obișnuite) și să se evite apelul la resurse extraordinare.

## CONCLUZII

Protecția socială este un concept multidimensional și în permanență evoluie. Cu greu se poate vorbi de o definiție a protecției sociale care să întrunească acordul tuturor actorilor implicați. Cu toate acestea, dintr-o perspectivă lungă a mecanismelor comune pe termen lung proiectate să contribuie la o uniformizare a consumului, reducerea/prevenirea sărăciei și intervențiile pe termen scurt pentru a reduce impactul ocurențelor, protecția socială poate fi definită ca reprezentând un set de activități, metode, forme, tehnici, instrumente și instituții specifice pentru a aborda problema vulnerabilității vieții oamenilor prin:

- **asigurări sociale**, oferind protecție împotriva riscurilor și a adversităților pe tot parcursul vieții;
- **asistență socială**, oferind plăți și transferuri în numerar și natură pentru sprijinirea și capacitatea săracilor;
- **eforturi de incluziune**, ce au un caracter proactiv și presupun o abordare comprehensivă a nevoilor persoanei, în relația cu situația socio-economică, starea de sănătate, nivelul de educație, mediul social de viață al acesteia.

Ansamblul politicilor din sfera protecției sociale reprezintă doar partea unui cadru mai larg al politicii sociale, aceasta din urmă fiind în eleas că „ansamblul reglementărilor, măsurilor și activităților întreprinse în principal de stat (dar posibil și de alți agenți interesați) în scopul modificării parametrilor vieții sociale a unei comunități, într-un sens considerat dezirabil la un moment dat”<sup>30</sup>. Legătura dintre protecția socială și cadrul mai larg al politicii sociale este important pentru realizarea de analize și pentru prioritizarea cheltuielilor publice și alegerii politicii publice celei mai bune.

Pe fundalul, în special, al constrângerilor fiscal-bugetare este nevoie de o abordare realistă, integrativă/de coerență corelativă a politicilor din sfera protecției sociale ce presupune, în mod firesc, luarea în considerare a mediului social pe care se greșează acestea în condiții concrete de timp și spațiu, inclusiv sesizarea conexiunilor și condițiilor reciproce ce caracterizează

---

<sup>30</sup> Zamfir, E., Zamfir, C., *Politici sociale: România în context european*, București, Ed. Alternative, 1995, p. 98

manifestarea proceselor financiare pe care le antrenează în contextul larg al reproduciei, inclusiv al efectelor induse în mediul economic.

### BIBLIOGRAFIE

1. Alderman, H., *Subsidies as Social Safety Nets: Effectiveness and Challenges*, World Bank, Social Protection Discussion Paper No. 0224, Washington DC, 2002.
2. Alderman, H., Haque, T., „Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable”, în *Food Policy*, 31(4), 2006, pp. 372–383.
3. Asian Development Bank (ADB), *Social Protection Strategy*, Manila, 2001.
4. Barrientos, A., Hulme, D., „Social Protection for the Poor and Poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution”, în *Brooks World Poverty Institute*, WP 30, 2008.
5. Baulch B., Wood, J., Weber, A., „Developing a social protection index for Asia”, în *Development Policy Review*, 24(1), 2006, pp. 5–29.
6. Becker, G., Chiswick, B. R., „Education and the Distribution of Earnings”, în *American Economics Review*, 56 (1/2), 1966, pp. 350-369.
7. Bundy, D., Burbano, C., Grosh, M., Gelli, A., Jukes, M., Drake, L., *Rethinking School Feeding: Social Safety Nets*, Child Development and the Education Sector, World Bank, Washington DC, 2009.
8. den Butter, F. A. G., Kock, U., „Social Security, Economic Growth and Poverty”, în Marshall, K., Butzbach, O., *New Social Policy Agendas for Europe and Asia: Challenges, Experiences and Lessons*, World Bank, 2003.
9. Caracota, D., Caracota, C.R., *Dimensiuni contemporane ale dezvoltării durabile și competitive - idei și experiențe istorice*, editura ASE, București, 2004.
10. Ciuc, V., Crăciunescu, V., *Protecția socială și asigurări*, editura Paralela 45, Pitești, 2009.
11. Conway, T., de Haan, A., Norton, A., *Social Protection: New Directions of Donor Agencies*, London: Department for International Development, 2000.
12. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Extending Social Protection in Health: Developing Countries' Experiences, Lessons Learnt and Recommendations*, Eschborn, 2007.
13. Devereux, S., Sabates-Wheeler, R., Dorward, A., Poulton, C., Guenther, B., Al-Hassan, R., *Linking Social Protection and Support to Small Farmer Development*, Report prepared for Food and Agriculture Organization (FAO), Rome, 2008.
14. DFID, *Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and the challenge ahead*, London, 2005.



15. DFID, Help Age Int., Hope & Homes for Children, IDS, ILO, ODI, Save the Children UK, UNDP, UNICEF & World Bank, *Joint Statement on Advancing Child-Sensitive Social Protection*, New York, 2009.
16. Ehrlich, I., Becker, G. S., „Market Insurance, Self-Insurance, and Self-Protection”, in *The Journal of Political Economy* 80, no. 4 (Jul.–Aug.), 1972, pp. 623–648.
17. de Ferranti et al, *Securing the Future in a Global Economy*, Washington, DC, World Bank, 2000.
18. Gao, Q., Garfinkel, I., Zhai, F., „Antipoverty effectiveness of the minimum living standard assistance policy in urban China”, in *Review of Income and Wealth*, 55(s1), 2009, pp. 630–655.
19. Gentilini, U., Omamo, S. W., „Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world”, in *Food Policy*, Volume 36, Issue 3, June 2011.
20. Gentilini, U., Omamo, S.W., *Unveiling Social Safety Nets*, WFP, Occasional Paper No. 20, Rome, 2009.
21. Giambiagi, F., de Mello, L., *Social security reform in Brazil: Achievements and remaining challenges*, Economics Department Working Paper No. 534. Paris, OECD, 2006.
22. Greenblot, K., *Social Protection in the Era of HIV and AIDS: Examining the Role of Food-based Programming*, WFP, Occasional Paper No. 17. Rome, 2007.
23. Grosh, M., Del Ninno, C., Tesliuc, E., Ouerghi, A., *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*, World Bank, Washington DC, 2008.
24. Hantrais, L., *Social Policy in the European Union*, Macmillan, 1995.
25. Help Age International (HAI), *Population Ageing and Development: New Strategies for Social Protection*, London, 2003.
26. Holzmann, R., Jørgensen, S., *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond*, in Social Protection Discussion Papers, World Bank, Washington, DC, 2000
27. International Organization of Employers (IOE), Explanatory Note: *The concept of social protection floor*, 2011.
28. International Labour Office (ILO), *Social Security: A New Consensus*, Geneva, 2001a.
29. Inter-American Development Bank (IADB), *Social Protection for Equity and Growth*, Washington DC, 2000.
30. Institute of Development Studies (IDS), Overseas Development Institute (ODI), UEA-DEV (School of International Development at the University of East Anglia) and RHVP (Regional Hunger and Vulnerability Programme), *Social Protection in Africa: Where Next?*, Brighton, London, Norwich and Johannesburg, 2010.

31. Kabeer, N., *Mainstreaming Gender and social protection in the informal economy*, Commonwealth Secretariat, London, 2008.
32. Lindert, P., *Growing public: Social spending and economic growth since the eighteenth century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
33. Lindert, K., Skoufias, E., Shapiro, J., *Redistributing income to the poor and the rich: Public transfers in Latin America and the Caribbean*, Social Protection Discussion Paper No. 0605, World Bank, Washington DC, 2006.
34. Lypsey, R.G., Crystal, K.A., *Economia pozitiv*, editura Economic, București, 1999.
35. Mărgineanu, I., „Asigurările sociale”, în Zamfir, C., Zamfir, E., (coord.), *Politici Sociale. România în context European*, ed. Alternative, București, 1995.
36. De Neubourg, C., Castonguay, J., Roelen, K., *Social safety nets and targeted social assistance: Lessons from the European experience*, Social Protection Discussion Paper No. 0718, World Bank, Washington DC, 2007.
37. Norton, A., Conway, T., Foster, M., *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for policy and practice in international development*, Overseas Development Institute, London, WP 143, 2001.
38. OECD, *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, Paris, 2008.
39. OECD, *Modernising social policy for the new life course*, Paris, 2007.
40. Pierson, C., *Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare*, Polity Press, 1991.
41. Robalino, D. A., *Building Social Protection Systems in Middle and Low Income Countries*, Human Development Network, World Bank, 2011.
42. Sabates-Wheeler, R., Haddad, L., *Reconciling Different Concepts of Risk and Vulnerability: A Review of Donor Documents*, WP, Paris, 2005.
43. Seers, D., „The Meaning of Development”, *International Development Review* 11(4), 1969.
44. Shepherd, A., Marcus, R., Barrientos, A., *Policy Paper on Social Protection*, UK Department for International Development (DFID) paper on social protection, London, 2004.
45. Sumarto, S., Suryahadi, A., „Pritchett, L., Safety nets or safety ropes? Dynamic benefit incidence of two crisis programs in Indonesia”, în *World Development*, 31(7), 2003, pp. 1257–1277.
46. Teacă, C. M., Pop, L., Teacă, E. D., *Sistemele de protecție socială*, editura Polirom, Iași, 2001.
47. Tămăraș, S., *Dicționar politic - instituțiile democrației și cultură civică*, Ediția a II-a, Casa de editură și presă, București, 1996.
48. Titmuss, R., *Social Policy*, Allen&Unwn, London, 1974.

49. Pop, D., *Dictionar de dreptul securității sociale*, Editura Rosetti, București, 2006
50. United Nations Economic and Social Council, *Enhancing social protection and reducing vulnerability in a globalizing world*, Washington DC, 2000.
51. Van Ginneken, W., „Social Security for the Informal Sector. A new Challenge for the developing countries”, în *International Social Security Review*, 52, 1999, pp. 49-71.
52. Wilensky, H., *Comparative Social Policy: Theory, Methods, Findings*, IIS, Univ. Calif. Press, 1985.
53. Wilensky, H., *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Univ. Calif. Press, 1975.
54. World Bank, *Social Protection Strategy: from Safety Net to Springboard*, Washington DC, 2001.
55. Zamfir, C., Vlăsceanu, L., *Dictionar de sociologie - urmat de indicatori demografici, economici, sociali și sociologici*, Editura Babel, București, 1993.
56. Zamfir, C., *Politici sociale în România*, Ed. Expert, București, 1999.